

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**об оценке регулирующего воздействия проекта решения
Коллегии Евразийской экономической комиссии
«О внесении изменений в раздел 1 главы II Единых санитарно-
эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам),
подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)»
от 1 июня 2026 г. № 641**

Рабочая группа Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии (далее – рабочая группа) в соответствии с пунктом 165 Регламента работы Евразийской экономической комиссии (далее соответственно – Регламент, ЕЭК), утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 г. № 98, рассмотрела проект решения Коллегии ЕЭК «О внесении изменений в раздел 1 главы II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)» (далее соответственно – проект решения, ЕСТ), направленный Департаментом санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер (далее – департамент-разработчик) для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает.

Проект решения направлен для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия впервые.

Департаментом-разработчиком проведено публичное обсуждение проекта решения и информационно-аналитической справки в период с 19 декабря 2025 года по 17 февраля 2026 года.

Информация о проведении публичного обсуждения проекта решения в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия размещена департаментом-разработчиком на официальном сайте Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу:
<https://regulation.eaeunion.org/orv/3309/>.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта решения **процедуры**, предусмотренные пунктами 149, 150 и 163 Регламента, департаментом-разработчиком **соблюдены в полном объеме**.

По результатам проведения оценки регулирующего воздействия проекта решения рабочая группа пришла к следующим выводам.

Проблема, в связи с наличием которой подготовлен проект решения, департаментом-разработчиком в целом определена точно.

В качестве такой проблемы департаментом-разработчиком обозначена необходимость актуализации максимально допустимых уровней (далее – МДУ) содержания кадмия в ядре подсолнечника и пищевой продукции, изготавливаемой на основе ядра подсолнечника (халва, козинаки), обусловленная тем, что:

- производители пищевой продукции государств – членов ЕАЭС, в первую очередь, кондитерских изделий и восточных сладостей, испытывают большие трудности с обеспечением безопасным сырьем (ядром подсолнечника) ввиду большого разброса показателей содержания в нем кадмия и с выполнением установленного в техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (далее – ТР ТС 021/2011) норматива МДУ кадмия для готовой продукции;

- производители халвы и козинаков на протяжении нескольких лет отмечают негативную динамику результатов лабораторных исследований сырья, фиксирующих повышенное содержание кадмия в семенах (ядре) подсолнечника.

При этом департаментом-разработчиком отмечено, что проект решения подготовлен по результатам выполнения в 2024 – 2025 годах по предложению Республики Беларусь научно-исследовательской работы для официального использования ЕЭК по теме «Обоснование актуализации максимально допустимых уровней содержания кадмия в ядре подсолнечника и пищевой продукции, изготавливаемой на основе ядра подсолнечника (халва, козинаки)» (далее – НИР), целью которой являлось научное обоснование установления МДУ содержания кадмия в ядре подсолнечника и актуализации МДУ содержания кадмия в пищевой продукции, изготавливаемой на основе ядра подсолнечника (халва, козинаки), с учетом международных и европейских требований и на основе оценки рисков здоровью, учитывающих национальные особенности питания в государствах – членах ЕАЭС.

Цель регулирования департаментом-разработчиком обозначена не вполне верно.

По информации департамента-разработчика, целью принятия проекта решения является обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения государств – членов ЕАЭС.

Вместе с тем при описании цели регулирования департаменту-разработчику предлагается уточнить, что **целью принятия проекта решения является установление сбалансированных и научно обоснованных показателей МДУ содержания кадмия в ядре подсолнечника и готовой пищевой продукции, изготавливаемой на основе ядра подсолнечника (халва, козинаки).**

По результатам рассмотрения проекта решения рабочая группа пришла к выводу о том, что **для исключения рисков негативного влияния на условия ведения предпринимательской деятельности проект решения нуждается в дополнительной концептуальной проработке, в том числе в части необходимости:**

- приведения более полного и четкого научного обоснования положений проекта решения, включая обеспечение:

учета опыта всех государств – членов ЕАЭС, поскольку в настоящее время анализ проведен только на основе информации по Республике Беларусь и Российской Федерации, в то время как репрезентативные эмпирические данные по трем остальным государствам – членам ЕАЭС и их опыт не были приняты во внимание,

проведения оценки рисков, связанных с потреблением кадмия в отношении других видов пищевой продукции и факторов среды обитания человека;

- урегулирования поступивших в рамках публичного обсуждения проекта решения разнополярных позиций представителей бизнес-сообщества различных государств – членов ЕАЭС.

Подробная информация о соответствующих вопросах, замечаниях и предложениях приведена в разделе 1 приложения к настоящему заключению.

Одновременно департаменту-разработчику рекомендуется доработать информационно-аналитическую справку с учетом предложений, указанных в настоящем заключении и приложении к нему.

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

Член Коллегии (Министр)
по экономике и финансовой политике,
руководитель рабочей группы

Б.Т. Султанов

ПРИЛОЖЕНИЕ

к заключению об оценке регулирующего воздействия проекта решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений в раздел 1 главы II Единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований к продукции (товарам), подлежащей санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю)»

1. Информация о наличии (отсутствии) в проекте решения избыточных обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности, необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на таможенной территории ЕАЭС.

1.1. Следует отметить, что в рамках публичного обсуждения проекта решения представителями бизнес-сообщества различных государств – членов ЕАЭС были высказаны разнополярные позиции.

Так, субъекты хозяйствования Республики Беларусь (Белорусский государственный концерн пищевой промышленности «БЕЛГОСПИЩЕПРОМ» и Открытое акционерное общество «КРАСНЫЙ ПИЩЕВИК») высказались о недостаточности предусмотренного проектом решения смягчения нормативов уровня кадмия как в ядре подсолнечника, так и в продукции из него – халве и козинаках.

Справочно: При этом представителями деловых кругов Республики Беларусь, в частности, было отмечено, что:

- в связи со сложившейся практикой контроля данного показателя безопасности **повышение предельно допустимого значения кадмия в очищенных семенах подсолнечника до уровня не более 0,2 мг/кг не гарантирует содержания кадмия в готовой продукции – халве и козинаках на уровне 0,11 мг/кг и 0,14 мг/кг соответственно;**

- так, производственный контроль готовой продукции (халвы и козинаков) показывает, что фактическое значение кадмия составляет 0,096-0,099 мг/кг при использовании в производстве ядра подсолнечника с показателем содержания кадмия 0,1 мг/кг.

В свою очередь, Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» считает крайне недостаточным обоснование возможности изменения МДУ по кадмию в отношении соответствующих видов сырья (ядро подсолнечника) и готовой пищевой продукции (халва, козинаки).

Справочно: При этом представителями Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен», в частности, отмечено, что:

- приравнивание показателя МДУ кадмия по семенам подсолнечника к показателю по ядру подсолнечника не учитывает содержание кадмия в белочной массе семян подсолнечника и может рассматриваться как ужесточение регуляторных требований;

- корректируемые проектом решения показатели МДУ кадмия в семенах подсолнечника и готовой пищевой продукции из них успешно применяются с 2011 года и не должны упрощаться с учетом развития технологий производства пищевой продукции;

- анализ практики проведения исследований также подтверждает возможность выполнения соответствующих показателей на действующем уровне и даже значительно ниже такого уровня;

- предусмотренные проектом решения показатели не учитывают нормативы суточного потребления в Республике Казахстан, включая «вклад» кадмия из других видов потребляемой пищевой продукции.

Кроме того, представителем Объединения юридических лиц «Национальная Ассоциация переработчиков масличных культур» (Республика Казахстан) отмечено, что:

- в Республике Казахстан у представителей соответствующей отрасли отсутствуют проблемы в отношении выполнения предусмотренных ЕСТ показателей содержания кадмия в семенах подсолнечника, а получаемые результаты исследований свидетельствуют о значениях существенно ниже МДУ, в связи с чем в Республике Казахстан не имеется каких-либо проблем с соответствующим сырьем для изготовления халвы и козинаков из семян подсолнечника;

- низкий уровень содержания кадмия в продукции свидетельствует о ее высоком качестве и является конкурентным преимуществом по сравнению с продукцией с более высоким уровнем содержания кадмия.

Представляется, что **такая ситуация свидетельствует о преждевременности внесения проекта решения на рассмотрение Коллегии ЕЭК и необходимости его дополнительной проработки**, в том числе на предмет формирования по нему консолидированной позиции бизнес-сообщества всех государств – членов ЕАЭС.

1.2. В ходе рассмотрения данной проблематики **возникли вопросы принципиального характера относительно методологии обоснования**, в соответствии с которым департаментом-разработчиком подготовлен проект решения.

Эти вопросы касаются, в первую очередь, **отсутствия учета опыта большинства государств – членов ЕАЭС**, поскольку анализ проведен только на основе информации по Республике Беларусь и Российской Федерации, в то время как репрезентативные эмпирические данные по трем остальным государствам – членам ЕАЭС не были приняты во внимание.

Вместе с тем применение обоснования при введении регулирования в отношении всех государств – членов ЕАЭС представляется возможным только в случаях, когда анализ проведен с учетом опыта всех государств – членов ЕАЭС.

Кроме того, в рамках приводимого обоснования положений проекта решения отсутствуют расчеты доли потенциально несоответствующей продукции, анализ влияния новых нормативов на производителей халвы и козинаков, оценка изменения цепочек поставок, анализ доступности сырья, способного стабильно обеспечивать уровни 0,11 мг/кг и 0,14 мг/кг, оценка лабораторной нагрузки и анализ влияния предлагаемых изменений на взаимную торговлю в рамках ЕАЭС.

Таким образом, **отсутствуют необходимые элементы научного обоснования положений проекта решения**, такие как:

- необходимость учета национальных особенностей питания во всех государствах – членах ЕАЭС;

- осуществление сбора и анализа ретроспективных данных, полученных у санитарно-эпидемиологических ведомств государств – членов ЕАЭС;

- формирование перечней рационов, характеризующих структуру потребления среди отдельных групп населения государств – членов ЕАЭС на основании данных лабораторного мониторинга государств – членов ЕАЭС.

Следует также отметить, что в рамках представленных материалов переход к показателям, предусмотренным проектом решения, в должной мере не обоснован, поскольку:

- расчеты приведены на основе типичной рецептуры для Республики Беларусь и Российской Федерации, но при этом имеются различные результаты, а также допущены математические ошибки в расчетах (например, превышения суммарного значения в 100% при расчете долей);

- не учтено, что содержание кадмия различается как по государствам – членам ЕАЭС, так и в зависимости от рецептуры производства, в то время как примененные для целей обоснования положений проекта решения рецептуры являются излишне усредненными и не учитывают специфику всех государств – членов ЕАЭС.

Также имеется **вопрос об отсутствии учета рисков**, связанных с потреблением кадмия в отношении других видов пищевой продукции и факторов среды обитания человека, поскольку проведенные исследования не учитывают совокупный вклад иных пищевых продуктов в алиментарную экспозицию кадмием.

В то же время при одновременном потреблении семян подсолнечника, продукции на их основе, а также овощей и фруктов, содержащих кадмий на уровне, близком к максимально допустимым значениям, существует риск превышения допустимого суточного поступления данного элемента.

Учитывая изложенное, **научное обоснование проекта решения в целом и его отдельных положений представляется требующим существенной доработки.**

2. Группа (группы) лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения.

Департаментом-разработчиком в качестве групп лиц, заинтересованных в принятии проекта решения, указаны: население (потребители) государств – членов ЕАЭС и субъекты предпринимательской деятельности (производители и поставщики подконтрольной санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товаров)).

Перечень групп лиц, на защиту интересов которых направлен проект решения, департаментом-разработчиком указан **в полном объеме.**

3. Адресаты регулирования, в том числе субъекты предпринимательской деятельности, и воздействие, оказываемое на них регулированием.

Департаментом-разработчиком в качестве адресатов регулирования указаны: население (потребители) государств – членов ЕАЭС, субъекты предпринимательской деятельности (производители и поставщики подконтрольной санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) продукции (товаров)) и уполномоченные органы государств – членов ЕАЭС в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. По мнению департамента-разработчика, внесение предлагаемых изменений в раздел 1 главы II ЕСТ и в дальнейшем в ТР ТС 021/2011 позволит производителям кондитерских изделий вырабатывать безопасную для потребителя продукцию в части допустимого уровня кадмия, используя более широкий спектр исходного сырья (ядро подсолнечника).

Перечень адресатов регулирования указан департаментом-разработчиком **в полном объеме, а воздействие, оказываемое проектом решения на адресатов регулирования, описано надлежащим образом.**

4. Содержание устанавливаемых для адресатов регулирования ограничений (обязательных правил поведения).

Департаментом-разработчиком, в частности, отмечено, что проектом решения предлагается внести изменения в раздел 1 главы II ЕСТ, предусматривающие:

- установление нового, ранее отсутствовавшего, норматива МДУ содержания кадмия в ядре подсолнечника на уровне не более 0,2 мг/кг;
- актуализацию норматива МДУ кадмия на уровне не более 0,11 мг/кг для халвы подсолнечной и не более 0,14 мг/кг для козинаков подсолнечных.

В соответствии со статьей 57 Договора о ЕАЭС к продукции (товарам), подлежащей государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), устанавливаются единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования и процедуры.

Содержание устанавливаемых проектом решения основных правил поведения адресатов регулирования описано **надлежащим образом.**

5. Механизм разрешения проблемы и достижения цели регулирования, предусмотренный проектом решения ЕЭК (описание взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой).

Департаментом-разработчиком в качестве описания взаимосвязи между предлагаемым регулированием и решаемой проблемой отмечено следующее.

В отношении сахаристых и мучных кондитерских изделий, восточных сладостей ТР ТС 021/2011 допустимый уровень содержания кадмия установлен не более 0,1 мг/кг. Действующий в ТР ТС 021/2011 норматив содержания кадмия в сахаристых изделиях, в том числе в халве и козинаках (не более 0,1 мг/кг), был включен в него из ЕСТ. Норматив содержания кадмия в семенах подсолнечника в ЕСТ составляет не более 0,1 мг/кг (для семян подсолнечника, предназначенного для непосредственного употребления в пищу – не более 0,2 мг/кг).

Результаты контрольно-надзорных мероприятий в отношении кондитерских изделий на основе ядра подсолнечника, проводимых в отдельных государствах – членах ЕАЭС, свидетельствуют о наличии в обращении на рынке данной пищевой продукции с превышением МДУ содержания кадмия, поскольку актами ЕЭК не нормируется МДУ кадмия в ядре подсолнечника, которое используется в качестве сырья для многокомпонентной продукции, изготовленной на его основе (халва, козинаки). При этом применение в отношении ядра подсолнечника норматива 0,1 мг/кг, установленного для семян подсолнечника (то есть включая оболочку), вызывает затруднения у производителей халвы и козинаков, так как большинство присутствующего на рынке ЕАЭС сырья (ядро подсолнечника) не укладывается в этот норматив.

С учетом оценки вклада различных групп пищевой продукции в алиментарную экспозицию кадмием и проведенной оценки рисков в ходе НИР при обосновании нормативов учитывалось, что:

- ядро подсолнечника не является единственным алиментарным источником кадмия в его экспозицию;

- халва и козинаки являются многокомпонентными продуктами, при установлении допустимого уровня кадмия для которых может быть использовано правило, основанное на учете массовых долей и показателей безопасности используемых ингредиентов.

Внесение предлагаемых изменений в раздел 1 главы II ЕСТ и в дальнейшем в ТР ТС 021/2011 позволит производителям кондитерских изделий вырабатывать безопасную для потребителя продукцию, используя более широкий спектр исходного сырья (ядро подсолнечника).

Вместе с тем полагаем, что описание механизма достижения цели регулирования, предусмотренного проектом решения, **нуждается в доработке** с учетом необходимости корректировки формулировки цели регулирования, а также наличия замечаний и предложений о необходимости дополнительной проработки положений проекта решения.

6. Сведения о рассмотренных альтернативах предлагаемому регулированию.

По информации департамента-разработчика, альтернативным вариантом предлагаемому регулированию может быть вариант «статус-кво».

Вместе с тем, по мнению департамента-разработчика, если в раздел 1 главы II ЕСТ не будут внесены предусмотренные проектом решения изменения, то данная практика правового регулирования указанного вопроса может способствовать присутствию на рынке продукции, фактически безопасной для потребителя, но формально не отвечающей действующим требованиям, что также может привести к негативным экономическим последствиям для государств – членов ЕАЭС в связи со снижением объемов производства отечественных сахаристых изделий на основе ядра подсолнечника.

Вместе с тем обоснование оптимальности варианта регулирования, предусмотренного проектом решения, и информацию о рассмотренных альтернативных вариантах предлагаемому регулированию **предлагается доработать** с учетом наличия замечаний и предложений о необходимости дополнительной проработки положений проекта решения.

7. Финансово-экономические последствия принятия проекта решения для субъектов предпринимательской деятельности.

По информации департамента-разработчика, учитывая, что предлагаемые к утверждению изменения в ЕСТ не предполагают включение дополнительных показателей безопасности, а также смягчают существующие нормативы, принятие проекта решения не приведет к дополнительным издержкам для субъектов предпринимательской деятельности и позволит производителям кондитерских изделий вырабатывать безопасную для потребителя продукцию в части допустимого уровня кадмия, используя более широкий спектр исходного сырья (ядро подсолнечника).

Вместе с тем департаменту-разработчику предлагается дополнительно оценить влияние предусмотренных проектом решения изменений на условия поставок соответствующих сырья и готовой пищевой продукции в рамках взаимной торговли между государствами – членами ЕАЭС.